

Ceuta y Melilla: gestión fronteriza, derechos humanos y seguridad

Balanced

Med. 2006

216

Pietro Soddu

Investigador
Euro Arab Management School,
Granada

A principios de los años noventa hace aparición en las fronteras de las ciudades de Ceuta y Melilla un fenómeno nuevo, la inmigración subsahariana. Tras más de una década de migraciones continuadas, el 2005 representa un punto de no retorno en la evolución de la gestión y regulación de estos flujos. Los asaltos masivos a las vallas de las dos ciudades y la muerte de 14 inmigrantes, trágicos acontecimientos que ocuparon las primeras páginas de los principales medios de comunicación nacionales e internacionales, mostraron la ineficiencia y los déficits de la política de seguridad y orden público puesta en marcha por España y la Unión Europea en su frontera sur.

A la hora de tratar acontecimientos y fenómenos políticos sociales relacionados con las dos ciudades de Ceuta y Melilla es inevitable tener en debida consideración que han sido siempre dos ciudades fronterizas, libres de obstáculos materiales que alterasen la comunicación con sus *hinterland* y sensibles a los flujos migratorios del entorno rifeño próximo. En Ceuta y Melilla el norte y el sur del mundo coexisten desde hace más de un siglo intentando eliminar aquella distancia cultural, económica y religiosa que separa Europa y África, donde orilla norte y orilla sur coinciden, donde Europa y África se mezclan indisolublemente.

Empezamos este análisis-balance de la gestión fronteriza en Ceuta y Melilla a lo largo del 2005, recordando que hace más de un década que las dos ciudades norteafricanas se convirtieron en territorio de tránsito de nuevos flujos migrato-

rios subsaharianos y que insertaron de forma definitiva Ceuta y Melilla en el panorama geopolítico de las migraciones sur-norte. El Sur y el Norte volvían a tener un significado crucial en las dos ciudades y la gestión de estos nuevos flujos migratorios empezaron a desvelar contradicciones políticas de profunda envergadura. La primera de ellas es la desigual aplicación de la normativa en materia de extranjería respecto al resto del territorio nacional. En el 1999 el Gobierno español y la UE decidieron impermeabilizar las fronteras de las ciudades con un moderno y sofisticado sistema que impidiese el paso de los inmigrantes, delimitando aquellos confines imaginarios entre Europa y África que en Ceuta y Melilla no habían tenido nunca una demarcación bien definida. Esas fronteras que solo aparecían en los mapas militares y en las guías turísticas, esas fronteras que durante varios siglos representaron el vehículo de interacción e intercambio, esas fronteras capaces de colorear el tejido social de las dos ciudades, son hoy en día el símbolo desafiante de la separación entre dos mundos y de una evidente gestión policial de la inmigración, además de ser la muestra más elocuente del refuerzo de esa idea de Europa Fortaleza que acepta dentro de su territorio sólo aquellos inmigrantes capaces, buenos y cualificados. No cabe absolutamente ninguna duda de que el 2005 ha devuelto a la valla que recorre el perímetro fronterizo de Ceuta y Melilla un triste y paradójico protagonismo en la opinión pública nacional e internacional. Hace nada más que un quinquenio eran muy pocos los estudiosos que se atrevían en advertir las terribles consecuencias de elevar una alambrada hacia el cielo, afirmando que la inmigración era y es un fenómeno a escala mundial y que no se

podía solucionar taponando las fronteras. La alarma social que los medios de comunicación iban a alimentar en la sociedad española con el *miedo a la invasión* y *la avalancha* de grupos de inmigrantes que intentaban saltar la valla en busca del paraíso prometido se podía considerar como un medio indirecto para la justificación de esas políticas policiales y de seguridad.

Un análisis más apropiado y razonable ante la impermeabilización de las fronteras de Ceuta y Melilla nos lleva inevitablemente a preguntarnos por las repercusiones en los derechos humanos de los inmigrantes y a la arbitrariedad en el trato que las respectivas policías de fronteras iban a reservar a aquellos seres humanos desesperados y huyentes de la precariedad que hubiesen intentado cruzar el muro de alambre. La muerte en agosto de 2005 de un joven camerunés de 17 años tras intentar el salto de la valla en Melilla es el principio de los trágicos acontecimientos de septiembre-octubre. Desde hace varios años los alrededores del perímetro fronterizo de las dos ciudades, sus bosques y montañas, se habían convertido en la última etapa del largo viaje de estos inmigrantes, lugares de hacinamiento y de precariedad, en espera de una oportunidad para el salto de una valla amenazante que en septiembre y octubre se cobró la vida de 14 seres humanos. No quiero detenerme en la descripción minuciosa de lo que realmente ocurrió o en las responsabilidades de las fuerzas de seguridad españolas y marroquíes en la muerte de estas víctimas del hambre y de la persecución política. De nada sirve comprobar que centenares de inmigrantes indefensos hayan recibido disparos con pelotas de goma superficiales o mortales, tras haber recorrido miles

de kilómetros y extenuantes rutas en el desierto africano.

Considero prioritario resaltar que todo lo sucedido en el entorno de las dos fronteras de Ceuta y Melilla, así como el extraordinario aumento de personas que fallecen intentando emigrar, son el corolario forzoso de la forma de abordar la inmigración en la frontera sur por parte de la UE y por supuesto del Gobierno español. Se trata de una política cuyo norte es el control policial y el cierre de fronteras, para lo cual no se vacila en vulnerar los derechos fundamentales de las personas, incluida la propia vida. Según mi perspectiva no se trata de hacer un balance político de la Reunión de Alto Nivel entre España y Marruecos que se celebró en Sevilla o de la visita de la vicepresidenta del Gobierno español María Teresa Fernández de la Vega y más recientemente del mismo Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero a las dos ciudades de Ceuta y Melilla, en septiembre-octubre de 2005 y enero de 2006. Sería limitativo focalizar la atención sobre el intercambio de acusaciones entre Madrid y Rabat o enmarcar los acontecimientos en el panorama de las relaciones bilaterales España-Marruecos. En realidad estamos ante una problemática donde la UE y las Convenciones Internacionales para la protección de los Derechos Humanos son los actores principales y España y Marruecos los actores secundarios (no menos relevantes) que se comprometen al cumplimiento de aquellas pautas inderogables que les reserva el guión con título: Protección de los Derechos Humanos.¹

Para aquellos que han tenido la oportunidad de observar de cerca la evolución de la gestión fronteriza del Gobierno español y de la Unión Europea ante el fenómeno de la inmigración subsahariana en las dos ciudades de Ceuta y Melilla, se hace imprescindible tener como punto de partida la fecha del 1999, año de

la construcción de las vallas-alambradas. Desde entonces la gestión de las fronteras de las dos ciudades se alimenta de un carácter amenazante y desafiante, otro *muro de la vergüenza* se instala permanentemente en un espacio que durante siglos había sido el vector de intercambio económico y cultural.

Los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla a lo largo del 2005, los disparos y las muertes de los inmigrantes en septiembre-octubre, el inmediato envío del ejército como medida excepcional para el control de las fronteras, la devolución de 73 inmigrantes a sus países de origen por parte del Gobierno español, las redadas de la gendarmería marroquí en los alrededores de la valla que separa Ceuta y Melilla de Marruecos y el posterior transporte-abandono de centenares de inmigrantes subsaharianos en la frontera argelina y en pleno desierto, dibujan un cuadro dantesco en el cual dos países soberanos adherentes a los principales instrumentos internacionales a protección de los derechos humanos y la misma UE declaran su propia guerra contra el hambre y la desesperación de quienes deciden voluntariamente abandonar sus países de origen.

Se pensaba que la impermeabilización de las fronteras de Ceuta y Melilla, la puesta en marcha del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, la creación de la nueva Agencia Europea de Fronteras y el despliegue de centenares de soldados iban a parar o a regular el flujo de inmigrantes subsaharianos. Actualmente los inmigrantes subsaharianos representan el 4 % de la población inmigrante residente legalmente en España, una cifra realmente irrisoria en relación con otros colectivos como el marroquí, colombiano o ecuatoriano. Sin embargo, la construcción de las dos alambradas que el Ejecutivo ha conseguido levantar hasta los seis metros con una verja tridimensional, su vigilancia constante y final-

mente la adscripción de importantes recursos para su mantenimiento parece ser un punto firme en la gestión fronteriza de los flujos migratorios hacia Ceuta y Melilla. Estamos ante una óptica policial que ha demostrado ser bastante incompatible con el respeto de los derechos humanos y que va más allá del control de fronteras.

Las políticas de control y regulación de los flujos han sido y siguen siendo un terreno propicio para la controversia, porque en ellos confluyen la tensión entre el principio de soberanía nacional y el de la salvaguardia de los derechos humanos. Comprender e interpretar los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla, la muerte de algunos inmigrantes, la devolución de otros y el abandono de la mayoría en el desierto africano o cerca de la frontera con Argelia, se convierte en un proceso de rodaje de una película, donde el actor principal, representado por la UE, intenta manejar a los actores secundarios, entre los cuales se encuentra Marruecos, vinculando la ayuda al desarrollo y/o los fondos comunitarios a la aceptación por él de un nuevo papel de gendarme de la inmigración, exigiéndole resultados en materia de expulsión y/o devolución, externalizando sus competencias adquiridas con la comunitarización de la cuestión migratoria en el Tratado de Amsterdam. Pese a todo, la cuestión migratoria solo se podría *condicionar negativamente*, en otras palabras, nunca se podría rodar la película y tampoco habría alguna recompensa si los actores secundarios se mueven libremente en el escenario sin respetar un criterio tan relevante como el del respeto de los derechos humanos. Una monitorización constante de los avances de Rabat en este campo, la cooperación y la reactivación de Planes de Acción Global para el desarrollo político-social del África subsahariana (se precisaría un diálogo constructivo con la UA –Unión Africana–, el ECOWAS

¹ Como afirma Luis Peral, en la crisis de Ceuta y Melilla no se cumplió con algunos dictámenes del Derecho Internacional. Todos los Estados de la comunidad internacional están obligados a no expulsar, extraditar o rechazar en la frontera a ninguna persona cuya vida o libertad puedan correr peligro como consecuencia del acto de devolución y también la persona que no huye de la persecución –aquella que pueda considerarse inmigrante y sea o no regular su situación cuando se presenta en la frontera– está protegida por el *no refoulement*. Las personas rechazadas en la frontera están bajo la jurisdicción del país que las rechaza, al menos en el instante en que directa o indirectamente se impide su acceso al territorio. En ese instante se incumplen las normas de derechos humanos. Aun cuando es legítimo proteger las fronteras del propio territorio, el acto mediante el cual se impide de hecho la entrada a quienes en consecuencia serán expuestos al riesgo cierto de torturas o de privación de la vida o libertad –sean o no refugiados– es una violación flagrante del principio de *no refoulement*. Así, en caso de que se impermeabilice la frontera gracias a la cooperación con Marruecos constituye una violación indirecta, y no por ello menos grave, del *no refoulement*. No cabe en ningún caso, por lo demás, argüir que se ha producido una situación de emergencia o un estado de necesidad para incumplir o suspender la aplicación de normas que protegen a los seres humanos contra la tortura y preservar el contenido mínimo de la vida y la libertad.

INFORME DE LA MISIÓN TÉCNICA DE LA COMISIÓN EUROPEA A CEUTA Y MELILLA SOBRE LA INMIGRACIÓN ILEGAL

A raíz de los trágicos incidentes registrados en las fronteras de las ciudades españolas de Ceuta y Melilla, la Comisión Europea envió a ambas ciudades una misión técnica, acompañada de un representante de la Agencia Europea de Fronteras, para tener un testimonio directo de los hechos ocurridos y a su vez analizar y examinar qué medidas debe implementar la UE para resolver la situación en esta zona fronteriza de la UE.

El informe constata tres aspectos principales. Por un lado que tanto Marruecos como la UE están recibiendo una creciente presión migratoria procedente de África. En segundo lugar la necesidad de que la UE incremente la ayuda y la asistencia para reforzar las actuales medidas de control que tanto Marruecos como España ya llevan a cabo. Finalmente, el informe propone que la respuesta desde la UE debe contemplar tres ejes de actuación: aumentar la ayuda a Marruecos, implicar la participación de Argelia y desarrollar una política global de migraciones para con los países de origen subsaharianos. El incremento de la presión migratoria de los flujos de subsaharianos hacia la UE pasando por Marruecos no se espera que disminuya al menos a medio plazo, puesto que las causas de estos movimientos humanos tienen tanto un carácter estructural (degradación medioambiental a gran escala) como coyuntural. El carácter irregular de estos flujos migratorios ha aumentado de manera destacada, siendo un reflejo de ello los intentos coordinados y a gran escala de cruzar la valla fronteriza de Ceuta y de Melilla. Se considera, de hecho, que estos intentos son un desplazamiento de los flujos migratorios consecuencia del incremento de la vigilancia desarrollada en las costas marroquíes y españolas. Durante 2004 alrededor de 10.000 personas fueron detenidas por las patrullas españolas al intentar cruzar el estrecho de Gibraltar, y según fuentes españolas 20.000 personas podrían estar esperando en Argelia y otras 10.000 en Marruecos para cruzar el Mediterráneo. La procedencia de estas personas es, en su gran

mayoría, de países subsaharianos, especialmente de Malí y Gambia, además de ciudadanos de Guinea, Costa de Marfil, Ghana, Sudán, Liberia, Mauritania, Nigeria y Guinea-Bissau. La presencia también de un número creciente de migrantes de procedencia del sudeste asiático (India y Bangladesh) hace pensar que las redes de tráfico de personas están extendiéndose por la zona a la vez que se están «profesionalizando» y aumentando el carácter violento de sus actuaciones.

Las acciones para reforzar el control fronterizo del Gobierno español tienen también su correlato en las autoridades marroquíes, no solamente a nivel de control de su frontera, sino también para detener y dismantelar las redes de tráfico y contrabando de personas. Una consecuencia de este esfuerzo para con su frontera marítima ha sido el incremento de la entrada de inmigración irregular en su territorio, destacando la que entra vía Argelia. En este sentido el informe de la CE hace especial hincapié en promover el diálogo y la cooperación entre ambos países.

Otra consecuencia destacada es que la diferenciación entre inmigrante y demandante de asilo o refugiado se ve seriamente afectada, recogiendo el informe el hecho de que hay dudas razonables para pensar que no se desarrolla una práctica de protección efectiva de aquellas personas que piden ayuda y protección una vez entrados en Marruecos, solapando a la crisis vinculada a las migraciones irregulares un problema de reconocimiento y aplicación de convenios internacionales vinculados a la protección de refugiados.

El informe expresa que la inmigración irregular debe considerarse como un problema para la UE. Debe plantearse desde la doble perspectiva de que estos flujos afectan a los compromisos internacionales en materia de respeto de los derechos humanos y a su vez tienen una naturaleza eminentemente transnacional. Así, una de las principales recomendaciones del informe de la CE insta a intensificar la coope-

ración y la capacitación de los países de tránsito, para poder llevar a cabo una gestión ordenada de las migraciones y realizar una adecuada protección de refugiados y demandantes de asilo.

En relación a las medidas específicas con Marruecos, la UE debe plantear una serie de medidas que complementen el Acuerdo de Asociación entre la UE y Marruecos, a la vez que se hace necesario acelerar la implementación del plan de acción diseñado para este país en el marco de la Política Europea de Vecindad, recientemente aprobado. La principal medida a desarrollar es la colaboración y el intercambio de información y conocimientos para el control y la vigilancia fronteriza, que se extendería también a la frontera sur y este del país. Con relación a Argelia, el informe destaca que hasta ahora no ha existido todavía un diálogo UE-Argelia en este ámbito. Pero dada la reciente firma del Acuerdo de Asociación y por consiguiente la reactivación del diálogo político, la Comisión debería impulsar la posibilidad de colaborar en el ámbito de la gestión migratoria con Argelia lo antes posible.

A nivel multilateral se menciona con especial atención que las migraciones deberían entrar a formar parte de la agenda de cooperación entre la UE y la Unión Africana, identificando medidas concretas para gestionar las migraciones, combatir la inmigración ilegal, el tráfico y el contrabando de seres humanos.

En el marco del Partenariado Euromediterráneo se menciona que en la cumbre del décimo aniversario del Proceso de Barcelona, se adopten medidas para incrementar la cooperación euromediterránea en materia de migraciones iniciando también los pasos necesarios para asegurar una agenda que refleje la dimensión panafricana de los actuales flujos migratorios.

Acceso al documento completo:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/380&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

–Comunidad Económica de los Estados de África Occidental–, el NEPAD –Nueva Alianza para el Desarrollo de África– y la OIM –Organización Internacional para las Migraciones), una reorientación de las políticas de extranjería tanto de los países miembros como de la UE hacia el binomio inmigración-desarrollo, una mediación contundente de Bruselas para la consecución gradual

de un deshielo en las fricciones de las relaciones bilaterales entre Marruecos y Argelia, serían los ingredientes para que España gestione con más coherencia sus fronteras sur y para que en un futuro no muy lejano Ceuta y Melilla dejen de convivir con una alambrada mirando hacia África a través de la continuidad de sus espacios-fronteras hispano-marroquíes.

Bibliografía

- PLANET, A.I., 1998. *Ceuta y Melilla. Espacios-fronteras hispano marroquíes*. Ed. Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y UNED.
- SODDU, P., *Inmigración extracomunitaria en Europa: el caso de Ceuta y Melilla*. Archivo de Ceuta 2002, pág. 11.